



PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/30093>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

De last van ruggespraak

INAUGURELE REDE DOOR PROF. DR. MONIQUE LEYENAAR



Radboud Universiteit Nijmegen



INAUGURELE REDE

PROF. DR. MONIQUE LEYENAAR



Bij de grondwetswijziging van 1983 werd de zinsnede dat de leden van de Staten Generaal 'zonder last en ruggespraak' stemmen vervangen door 'zonder last'. Overleg van de gekozen vertegenwoordigers met de politieke partij, belangengroepen en burgers werd nu, in tegenstelling tot daar-

voor, als wenselijk gezien voor politieke besluitvorming. Op alle niveaus zijn vervolgens nieuwe instituties ontstaan en oude aangepast, met het oog op meer interactie tussen burger en politiek. Hierbij ging het in eerste instantie om de uitbreiding van vormen van directe en participatieve democratie; meer recent komen vormen van deliberatieve democratie in beeld.

In haar inaugurele rede stelt politicologe Monique Leyenaar drie dimensies van interactie tussen burgers en politiek aan de orde: participatie, representativiteit en informatie. In dit driedimensionale model vinden allerlei interacties een plaats, waaronder verkiezingen, referenda, interactieve beleidsvorming en burgerjury's. Met name deze laatste, betrekkelijk nieuwe vorm van interactie, wordt nader toegelicht en geëvalueerd.

Monique Leyenaar spreekt deze rede uit bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar vergelijkende politicologie, in het bijzonder politieke vernieuwing en participatie aan de Radboud Universiteit.

DE LAST VAN RUGGESPRAAK

De last van ruggespraak

Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van Hoogleraar Vergelijkende Politicologie, in het bijzonder politieke vernieuwing en politieke participatie aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen op vrijdag 19 januari 2007

door prof. dr. Monique Leyenaar

Vormgeving en opmaak: Nies en Partners bno, Nijmegen
Drukwerk: Thieme MediaCenter Nijmegen

ISBN 978-90-9021581-5

© Prof. dr. Monique Leyenaar, Nijmegen, 2007

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt middels druk, fotokopie, microfilm, geluidsband of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de copyrighthouder.

Mijnheer de rector magnificus,
Mijnheer de voorzitter van het College van Bestuur,
Zeer gewaardeerde toehoorders,

INLEIDING

In 1788 bliezen aanhangers van de Oranjepartij een graf op. Het was het graf van Joan Derck van der Capellen tot den Poll. Joan was een Overijsselse jonkheer die ook voor zijn dood al voor veel opschudding had gezorgd. Dat kwam niet in de laatste plaats door zijn in 1781 anoniem gepubliceerde pamflet *Aan het volk van Nederland*. Daarin zette hij zich af tegen de nadelen van het erfelijk stadhouderschap. Hij pleitte voor een democratische samenleving, gebaseerd op volkssoevereiniteit.

“De groten, die over U regeren, de Prins of wie verder enige macht in het land uitoefent, doen dat alleen uit Uw naam. Al hun gezag is aan U ontleend. Gij zijt de participanten, de eigenaars, de heren en meesters van de volksmaatschappij, die zich in deze landstreek, onder de naam van *Verenigde Nederlanden* heeft neergezet. De groten, de regenten daarentegen zijn slechts *de bewindhebbers, de directeuren, de rentmeesters* van die volksmaatschappij. Gij betaalt hun uit Uw eigen, dat is ‘s volks beurs. Zij zijn dus in *Uw dienst*, zij zijn *Uw dienaren* en aan *Uw meerderheid onderworpen en rekenschap en gehoorzaamheid schuldig*.”¹

Opgewonden taal dus voor een edelman in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1579-1795). En ook al veranderde er niet lang na zijn dood veel in Nederland, het zou tot Thorbecke duren voordat een aantal van zijn ideeën werden geconcretiseerd. Voorlopig was er nog geen sprake van enige volkssoevereiniteit en bleef het bij de grondwet van 1815 en haar voorganger de *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk* van 1798.

Volksvertegenwoordigers werden geacht te stemmen ‘zonder last en ruggespraak’. Stemmen zonder last betekende dat de volksvertegenwoordiger op basis van eigen inzicht en overtuiging een oordeel moest geven, stemmen zonder ruggespraak wilde zeggen dat men een besluit moest nemen zonder daarover eerst met iemand uit de achterban overleg te plegen. Dit laatste werd expliciet toegevoegd omdat ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden de besluitvorming uiterst traag verliep. Het toppunt van traagheid lag in Friesland. De afgevaardigden uit die provincie hadden met een wel erg verkavelde interpretatie van de begrippen last en ruggespraak van doen. Zij dienden voor elke stemming overleg te voeren met alle elf steden en dertig grietenijen. Met recht dus op zijn elfendertigst.

Het zou tot 1983 duren voordat het ‘zonder ruggespraak’ uit de grondwet werd geschrapt. Het gedenkteken voor Van den Capellen, waar toen in de Tweede Kamer op werd aangedrongen, kwam er weliswaar niet, maar er werd ruim baan gemaakt voor

ruggespraak. Sindsdien is de interactie tussen burger en politici gaandeweg steeds belangrijker geworden.

Daarover wordt overigens niet door iedereen hetzelfde gedacht. De door rituele dansen en geheimzinnigheid omgeven trage coalitievorming in een land dat al geruime tijd geen echte regering meer heeft, is voor velen een reden om te hunkeren naar een rechtstreeks gekozen formateur. Maar anderen klagen er over dat politici te veel hun oren laten hangen naar opiniepeilingen en te veel de waan van de dag volgen. Volgens deze critici hanteren politici te veel het peilglas van de publieke opinie in plaats van hun eigen glazen bol. Meer en rechtstreekser bemoeienis van burgers met de politiek wordt dus soms als een lust, soms als een last van ruggespraak gezien.

In deze rede zal ik verder op deze lusten en lasten ingaan door ze enerzijds een plaats te geven in politicologische theorieën en anderzijds na te gaan hoe het er in de praktijk mee is gesteld. Ik zal dat doen door eerst in een drieluik enkele belangrijke aspecten van het begrip democratie te belichten. Vervolgens zal ik de drie panelen in een driedimensionaal model samenvoegen. Tot slot zal ik dan dieper ingaan op een speciale plek binnen dat model, die kenmerkend is voor een specifieke vorm van deliberatieve democratie, de burgerjury.

DEMOCRATIE

Het onderwerp van mijn leeropdracht, Vergelijkende Politicologie, betreft in het bijzonder politieke vernieuwing en politieke participatie. Vandaag zal ik dat nog verder toespitsen op de interactie tussen burgers en politici, een zich steeds vernieuwend maar zeker geen nieuw onderwerp. Zo'n 2500 jaar geleden was het al een onderwerp van uitgebreide discussie en sindsdien hebben velen, politici inbegrepen, zich met het onderwerp bezig gehouden. Eén van de eerste politicologen, om hem maar even zo te noemen, Aristoteles, komt in zijn *Politeia* al met een typologie van verschillende staatsvormen, die is gebaseerd op de verhouding tussen regeerders en geregeerden.²

Sindsdien blijft men zich bezighouden met democratietheorieën waarvan de kern altijd de relatie tussen burgers en politici is. En zo kom ik, geschiedenis in galop, bij de dag van vandaag, waar velen zich druk maken om zaken als de kloof tussen burger en politiek en het vergroten van de rol van burgers in de politieke besluitvorming.

In al die eeuwen is er sprake van een soort continuüm met als uitersten enerzijds de directe democratie en anderzijds de representatieve democratie, met daartussen vele mengvormen. In gewoon Nederlands: nemen de burgers zelf de beslissingen of laten zij dat over aan de door hen gekozen vertegenwoordigers? Gaat het om besluitvorming 'door henzelf, voor henzelf' of 'door anderen, namens henzelf'? Zijn burgers doe-het-zelvers of toeschouwers?³

Als we het wat formeler stellen, dan gaat het bij de representatieve democratie om het articuleren van de wensen van de burgers bij monde van door henzelf periodiek

gekozen vertegenwoordigers. In recentere tijden wordt dat proces door politieke partijen niet alleen gefaciliteerd, maar ook minder representatief.

Bij directe democratie ligt de besluitvorming in handen van de burgers zelf. Maar naarmate het aantal burgers groter wordt, is het moeilijker dat doel te bereiken en glijdt men onbedoeld al gauw af naar één of andere vorm van representatie.

De Griekse stadstaten werden vaak gezien als schoolvoorbeeld van een directe democratie. Die illusie is inmiddels wel achterhaald. Zo ging het al met al in Athene bijvoorbeeld om ongeveer tien procent van de ongeveer 300.000 inwoners en lag veel macht bij de Raad van Vijfhonderd die deels door verkiezingen, deels door loting tot stand kwam. Eigenlijk dus een representatief systeem *avant-la-lettre*. Nog kritischer liet Plato zich uit door te wijzen op het zeer kleine groepje welgestelde families die alle macht in hun incompetente handen hadden. Burgers die zich daar tegen verzetten, wachtte een droevig lot: zij werden verbannen of vermoord.⁴

Voorstanders van de representatieve democratie, zoals Edmund Burke (1774) en John Stuart Mill (1861), tamboereerden met name op de al door Plato gesignaleerde noodzaak van de koning-filosoof in plaats van de incompetente willekeurige burger. Naar hun mening moeten besluiten worden genomen door mensen met een goede opleiding en de juiste ervaring. Overigens kwam ook één van de vooraanstaande pleitbezorgers van de directe democratie op basis van een sociaal contract, Jean-Jaques Rousseau, later tot de conclusie dat het omvormen van de wil van allen (de '*volonté de tous*') tot de wil van het algemeen (de '*volonté generale*'), eigenlijk alleen was weggelegd voor zeer wijze bestuurders.⁵ Zoals men het begin vorige eeuw in ons land formuleerde: "Wat de heeren wijzen, Moeten de gekken prijzen."⁶

Zoals dat wel vaker gaat met uitersten, de zuivere directe democratie en de zuivere representatieve democratie flonkeren slechts op papier. In de praktijk hebben we te maken met een veelheid van hybride systemen. In een van de meest recente systemen, de participatieve democratie, gaat het, behalve om deelname van zo veel mogelijk burgers, ook om de wijze waarop besluiten worden genomen, namelijk het tot consensus komen door middel van onderlinge discussies. Dit laatste aspect is de laatste twintig jaar uitgewerkt onder de naam deliberatieve democratie. Belangrijke auteurs daarbij zijn Habermas (1984), Fishkin (1995) en Elster (1998).⁷

Het nadenken over de verschillende vormen van democratie (en dus de relatie tussen burger en politici) is niet voorbehouden gebleven aan eerder genoemde filosofen en politicologen. Beperken wij ons tot Nederland, dan zien we ook tal van politici zich buigen over de instituties die de relatie tussen kiezer en gekozenen regelen. Vaak gebeurt dat in constitutionele of staatscommissies, zij het meestal zonder enig concreet resultaat.

Bij het tot stand komen van de eerste grondwet in Nederland, de Staatsregeling van 1798, werd het conflict tussen de voorstanders van meer directe democratie en die

van meer representatieve democratie, pas beslecht na twee referenda en een staatsgreep.⁸ Bij afwezigheid van deze mogelijkheden nadien, sterven veel hervormingsvoorstellen een zachte dood in Eerste of Tweede Kamer. Eind negentiende eeuw is hét onderwerp van de staatscommissies de uitbreiding van het kiesrecht. Ruim een eeuw later staan wijziging van het kiesstelsel, de invoering van een landelijk referendum en de invloed van burgers op de kabinetsformatie centraal.

Ook de participatieve democratie heeft bij politici terrein gewonnen. Zo wordt in 1993 de motie Willems kamerbreed aangenomen. De tekst van die motie luidde: “Betrokkenheid van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling kan bijdragen aan een verbetering van de relatie tussen burger en bestuur en aan een verhoging van de kwaliteit van overheidsbeleid. De Kamer verzoekt de regering daarom te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvorming aan burgers.”⁹ Interactief besturen vindt zelfs een plekje in het regeerakkoord van 1998. “Een van de belangrijkste toetspunten van de kwaliteit van het bestuur is het democratisch gehalte. Democratisch besturen houdt in dat burgers, jong en oud, en maatschappelijke organisaties bij besluitvormingsprocessen worden betrokken. In de komende periode zullen nieuwe vormen van zeggenschap en democratie worden ingevoerd.”¹⁰

Overigens blijkt uit het gedrag van met name regeringspartijen duidelijker welke vorm van democratie de voorkeur heeft. De coalitie van CDA, VVD en LPF die in 2002 aantreedt erkent weliswaar dat er, na de revolutie van Fortuyn, “behoefte bij het volk bestaat aan een andere bestuurscultuur”, maar ziet de oplossing in het versterken van de representatieve democratie, want “de verkiezingen hebben ook laten zien dat onvrede en een behoefte aan verandering in het bestaande bestel op democratische wijze tot gelding kunnen worden gebracht. Voor alles dient het kabinet zich dan ook het versterken van de representatieve democratie op basis van evenredige vertegenwoordiging en een goed functionerend bestuur ten doel te stellen.”¹¹ Ook in het regeerakkoord van 2003 blijft versterking van de representatieve democratie het uitgangspunt.

En dan natuurlijk de burger zelf. Wat vindt die eigenlijk?

In alle bespiegelingen van politicologen en politici figureert de burger meestal als een homogene entiteit: dé burger. Dat is natuurlijk wel makkelijk in allerlei discussies, maar dekt geenszins de lading. Burgers worden gekenmerkt door vele uiteenlopende en soms inconsistente opvattingen, zeker ook als het gaat om wat men van de politiek vindt.

In *De staat van onze democratie* 2006, een uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, komt men tot de volgende conclusies. “De responsiviteit van de overheid laat volgens opiniepeilingen (2004) te wensen over. Zo vindt 83 procent dat de overheid nauwelijks aandacht heeft voor problemen van de burger, 90 procent dat de overheid burgers nauwelijks betreft bij beleidsvorming en 79 procent dat de overheid weinig verantwoording aflegt over haar prestaties. Toch is er ook een

toename van tevredenheid over de democratie en vertrouwen in de politiek te constateren. Dit wordt met name veroorzaakt door een verbetering van de economische situatie.”¹²

Het Sociaal Cultureel Planbureau concludeert dat houdingen ten aanzien van de politiek in de loop der jaren over het geheel genomen negatiever zijn geworden.¹³ En uit het Nationaal Kiezersonderzoek van 2003 blijkt dat ruim 80 procent het eens is met de stelling “over sommige voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd door middel van een zogeheten referendum”.¹⁴

Wat dat laatste betreft, uit onderzoek van Dalton cum suis blijkt dat directe democratie meer weerklank vindt onder die mensen die zich politiek gezien in de marge bevinden. Dat wil zeggen de minder in politiek geïnteresseerden, lager opgeleiden en de aanhangers van extreme (protest) partijen.¹⁵ Het Sociaal Cultureel Planbureau concludeert iets vergelijkbaars, namelijk dat de groep onverschilligen en ontevreden, samen goed voor 53 procent, het meest negatief is over de representatieve democratie.¹⁶

Het voorgaande bestond uit een nogal summiere samenvatting van een aantal opvattingen over democratie. De bedoeling was om het kader te schetsen waarbinnen het onderwerp van mijn oratie, de interactie tussen burgers en politici, zich afspeelt. Uit die schets komt naar voren dat drie aspecten van wat ik nu maar even neutraal de democratische ruimte noem, van wezenlijk belang zijn. Voor- en tegenstanders van de verschillende democratische stelsels hebben namelijk gemeen dat de belangrijkste discussies draaien om vragen als hoe veel invloed burgers moeten of mogen hebben, in hoe verre gekozenen representatief voor de burgers dienen te zijn en hoe competent men zou moeten zijn om aan de besluitvorming mee te kunnen doen.

Kort gezegd, de relatie burgers-politici wordt gekenmerkt door een drietal wezenlijke aspecten: participatie, representatie en informatie. Ik zal nu vervolgens elk van deze drie dimensies nader toelichten.

PARTICIPATIE

Participatie is een wezenlijk aspect van de interactie tussen burgers en politici. Sterker nog: het is een *conditio sine qua non*. Als burgers of politici wederzijds niet thuis geven, dan is er helemaal geen interactie. Gewoonlijk verstaat men onder politieke participatie in de meest brede zin, de deelname aan ‘voorbereiding, totstandkoming of uitvoering van overheidsbeleid’.¹⁷ Zo’n definitie is weliswaar gericht op participatie, maar mist de specifieke invalshoek die ik voor vandaag heb gekozen, namelijk de participatie aan de interactie tussen burgers en politici.

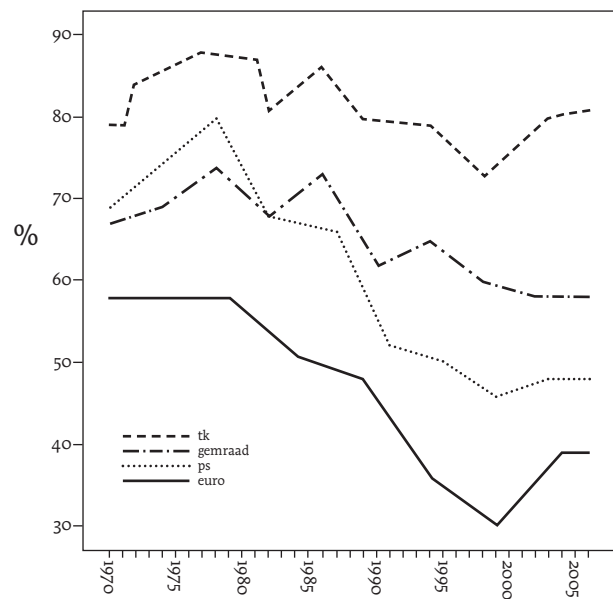
Laat ik bij de burger beginnen: waarom bemoeit een burger zich eigenlijk met de politiek? Men participeert in de politiek met een bepaald doel. Omdat politieke besluitvorming betrekking heeft op de verdeling en besteding van overheidsmiddelen, kan dat doel voor de burger een eigen belang of een maatschappelijk belang zijn (instrumentele

participatie). De waarde van het participeren kan echter ook liggen in het meedoen zelf. Men doet kennis en ervaring op, men ervaart een zeker gevoel van belangrijkheid, men leert mensen kennen of men ziet het als stap naar een politieke carrière (intrinsieke participatie).

Kijken we naar de verschillende manieren waarop burgers actief aan het politieke proces deelnemen, dan blijkt dat de participatiegraad sterk afhangt van het soort activiteit. Uit enquêteonderzoek komt naar voren dat de aan verkiezingen en politieke partijen gerelateerde participatie is gedaald, terwijl de participatie gericht op directe beleidsbeïnvloeding gelijk is gebleven of is gestegen.¹⁸ Laat ik dat met enkele cijfers illustreren.

Voor alle andere dan de Tweede Kamerverkiezingen is de opkomst in de afgelopen 35 jaar teruggelopen tot percentages, afhankelijk van het soort verkiezingen, tussen de 58 en 30.

Figuur 1: Opkomst bij verkiezingen: 1970-2006 (%)



Die neergang is ook te zien als we naar het aantal mensen kijken dat lid is van een politieke partij. Dit aantal is gestaag gedaald tot nog maar 300.000 in 2006.¹⁹

Tegenover deze daling staat een toename van andere vormen van politieke participatie. Dekker onderzocht die voor de periode 1971 – 1998 en komt tot de conclusie dat

die stijging vooral te maken heeft met de zogenaamde protestparticipatie. Hij wijst voorts op een versterking van de zogenaamde civic culture: “een politieke cultuur waarin niet massale participatie maar de massale ‘dreiging’ met participatie, politici in het democratische gareel houdt.”²⁰ Wij zouden dus niet meer te maken hebben met actief handelende burgers, maar met burgers die de gang van zaken goed in de gaten houden en weten hoe in te grijpen wanneer dat nodig mocht zijn. Men zou dus kunnen zeggen dat de moderne burger, in politiek opzicht, staande bij is.

Die trend heeft zich ook na 1998 doorgezet. Uit gegevens van het *Nationaal Kiezersonderzoek* van 2003 ontleen ik dat het percentage burgers dat op andere manieren dan stemmen of partijlidmaatschap iets politiek aan de orde wil stellen of invloed wil uitoefenen op politici of de overheid, tussen de 6 en 12 procent ligt.²¹

Tabel 1: Politieke Participatie

HEEFT DE LAATSTE 5 JAAR	PROCENT
Meegedaan aan een actiegroep	6
Politieke partij of organisatie ingeschakeld	7
Meegedaan aan een protestactie, protestmars of demonstratie	8
Via internet, e-mail of sms meegedaan aan een politieke discussie of actie	8
Contact opgenomen met een politicus of een ambtenaar	11
Radio, televisie of krant ingeschakeld	11
Inspraakbijeenkomst, hoorzitting of discussiebijeenkomst bijgewoond	12

Overigens zijn niet alleen deze manifeste vormen van politieke participatie toegenomen. Meer latente vormen als politieke belangstelling, protest bereidheid en de wens tot grotere inspraak van burgers, zijn eveneens gegroeid.²²

Hoe staat het met de spelers aan de andere kant van het net, de politici?

De vraag naar de participatie van politici heeft hier vooral betrekking op de vraag op welke wijze zij deelnemen aan de interactie tussen burger en politici. En vooral op dit punt hebben zich nogal wat veranderingen voorgedaan. Dat was niet in de laatste plaats het gevolg van de steeds duidelijker klinkende roep om meer politieke transparantie en grotere zeggenschap voor burgers. Om in de terminologie van deze oratie te blijven: de vraag naar meer ruggespraak met burgers.

Op lokaal niveau zijn de veranderingen het meest geïnstitutionaliseerd en dus ook het duidelijkst ten aanzien van het hoe en de gevolgen ervan. De lokale politiek kwam in de jaren tachtig en negentig in woelig water terecht door de teruglopende opkomstcijfers bij gemeenteraadsverkiezingen en de discussies over de overvleugeling van de raad door het College van Burgemeester en Wethouders. De jure was de gemeenteraad

hoofd van de gemeente, de facto echter nam het College van B&W, het niet verkozen orgaan, de besluiten. Mede door de monistische constructie dat wethouders van een gemeente ook onderdeel uitmaakten van de raadsfracties, vervulde die raad zijn besluitvormende en controlerende taak niet optimaal. Daar kwam bij dat, door de toegenomen complexiteit van het raadswerk en de daardoor verhoogde werkdruk, de vertegenwoordigende rol onder de maat bleef. Het gemiddelde raadslid bracht te veel tijd door in het stadhuis en begaf zich te weinig onder de burgers.²³

Begin jaren negentig was bestuurlijk Nederland het er over eens dat de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenteraad en college vernieuwd moesten worden. Dualisme werd het nieuwe toverwoord en moest er toe leiden dat de raad zich beter van zijn controlerende en vertegenwoordigende taken zou kunnen kwijten. Ook was iedereen het er over eens dat er veel meer moeite moest worden gedaan om burgers bij de lokale politieke besluitvorming te betrekken. Het resultaat was de Wet Dualisering van het Gemeentebestuur die in maart 2002 van kracht werd. Onderzoek van Boogers, Tops en de Vries uit 2005 naar de effecten van de dualisering voor burgers heeft inmiddels aangetoond, dat de oriëntatie van lokale politici op burgers is vergroot.²⁴ Raadsleden gaan inderdaad vaker de straat op. Ook zien wij dat steeds meer gemeenteraden hun werkwijze aanpassen en via het organiseren van een politieke markt, politiek café of anderszins de inwoners een actievere rol geven in de raadsvergaderingen. Verder zijn er steeds meer institutionele vormen van besluitvorming geïntroduceerd waaraan burgers kunnen deelnemen.²⁵

Op nationaal niveau zijn de veranderingen het duidelijkst als we kijken naar de werkwijze van de Tweede Kamer. In de toelichting op de eigen begroting van 2004 stelt de Tweede Kamer dat zij “burgers (wil) betrekken bij het democratisch proces. (...) Door verandering van werken kan de Kamer burgers ook interactief betrekken bij het tot stand komen van wet- en regelgeving”.²⁶ Weliswaar hebben de Tweede Kamer-commissies de laatste jaren niet meer binnenlandse werkbezoeken afgelegd²⁷, maar daar staat wel tegenover dat de Tweede Kamer sinds een jaar met zogenaamde themacommissies werkt die op een veel actievere wijze dan vroeger betrokkenen opzoeken en bij de beleidsvorming betrekken. Voorbeelden zijn de themacommissies Ouderenbeleid en Technologiebeleid.

Een andere vernieuwing op dit terrein is de mogelijkheid van een burgerinitiatief dat recent door de Tweede Kamer is aanvaard: sinds 1 mei 2006 is het voor burgers mogelijk om een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te zetten. Een dergelijk verzoek moet vergezeld gaan van 40.000 handtekeningen.

REPRESENTATIE

Ik kom nu bij het tweede belangrijke aspect van de interactie tussen burgers en politici, politieke representativiteit. Kenmerk van het nemen van politieke beslissingen in onze

westerse democratieën, is dat dit meestal gebeurt door enkelen namens velen. Dat geldt natuurlijk voor de beslissingen die de volksvertegenwoordigers nemen, in parlement en gemeenteraden, maar ook voor de veelal lokale politieke beslissingen die in of na overleg met burgers tot stand komen. Ook daarvoor geldt dat doorgaans niet alle betrokkenen meedoen.

Bij de representativiteit van de interactie tussen politici en burgers kan het gaan om de mate van afspiegeling in termen van achtergrondkenmerken of beleidsvoorkeuren, of om de inhoud van de relatie zelf. Met het laatste doelt men dan op de mate van autonomie van de politieke vertegenwoordigers. Volgen zij de wil van de kiezers op hun partij of handelen zij naar eigen goeddunken. Anders gezegd: zijn zij lasthebber met de last van ruggespraak of zijn zij gevolmachtigde zonder last of ruggespraak?

Deze tweedeling vormt de basis van de typologie van Eulau en Wahlke uit 1959 waarin drie stijlen van representatie worden onderscheiden: lasthebbers, gevolmachtigden en een mengvorm daar tussen in: politico's. Kijken we naar de cijfers voor Nederlandse parlementariërs, dan zien we dat over de laatste dertig jaar het aantal kamerleden dat zich als gevolmachtigde beschouwt, van 71 naar 40 procent is gedaald, terwijl het aantal lasthebbers steeg van 7 naar 21 procent. De vlees-noch-viscategorieg van de politico's groeide van 22 naar 40 procent.²⁸

Het is met modellen echter al net zo als met mannequins: de tijd is ze niet genadig. Andeweg en Thomassen (2005) zorgen met hun onlangs gepresenteerde representatiemodel voor de nodige verjonging. Hun typologie bestaat uit twee dimensies. Nu hoort een model natuurlijk niet publiekelijk te worden uitgetyld, maar in de lijn van mijn betoog waag ik het er toch maar op mij te beperken tot de voor mijn betoog belangrijkste dimensie, de richting van de interactie. Met betrekking tot die factor onderscheiden zij representatie van onderop en representatie van bovenaf. Bij bottom-up representatie begint de interactie tussen burgers en gekozenen bij burgers, die duidelijk maken wat zij willen. Gekozenen hebben dan de taak die wensen zo adequaat mogelijk in beleid te verwezenlijken. Top-down representatie volgt de omgekeerde weg: gekozenen maken duidelijk wat zij wenselijk achten, waarna burgers daar hun oordeel over uitspreken. Gegevens uit hun onderzoek onder parlementariërs uit 2001 en onder kiezers uit 2002 laten zien dat kiezers en gekozenen sterk verschillen in opvatting over politieke representatie. Van de Kamerleden wil 65 procent representatie van bovenaf, terwijl 85 procent van de kiezers opteert voor representatie van onderaf.²⁹

En hoe staat het nu met de afspiegeling, dat wil zeggen: in hoeverre komt de achtergrond van onze parlementariërs overeen met die van het electoraat? De vraag is van belang omdat wordt aangenomen dat wanneer kiezers en gekozenen dezelfde, descriptieve kenmerken hebben, de opvattingen en belangen van de zo gerepresenteerde groepen meegenomen worden in de besluitvorming. Zo zullen vrouwelijke of allochtone politici

in het algemeen een beter oog en oor hebben voor de specifieke problematiek van hun eigen groep. Bijvoorbeeld:

- Zolang vrouwen voornamelijk de zorgtaken vervullen, zullen vrouwelijke Kamer- of raadsleden eerder de kinderopvangproblematiek aan de orde stellen dan mannelijke vertegenwoordigers.
- Vrouwen en allochtonen bevinden zich doorgaans in andere netwerken dan autochtone mannen. Veel vrouwen participeren bijvoorbeeld in schoolbesturen, terwijl veel mannen vaker in sportclubs actief zijn.³⁰

Het gaat dan om kenmerken als geslacht, etniciteit en leeftijd, maar ook de regionale achtergrond en opleidingsniveau duiken in de discussie op als wenselijke afspiegelingscriteria. Hoe groter de diversiteit in de vertegenwoordigende organen, des te meer verschillende soorten mensen bij de politiek betrokken raken.

Behalve voor een grotere responsiviteit gaan de voorstanders van het afspiegelingsmodel er ook van uit dat het draagvlak voor de uitkomsten van de politieke besluitvorming er op vooruit gaat wanneer kiezers zich met vertegenwoordigers van de 'eigen' groep kunnen identificeren. Politieke partijen spelen hier op in door representanten van deze groepen – vrouwen, allochtonen, jongeren – zichtbaar op de kandidaatslijsten te plaatsen. Met name voor wat betreft het aandeel van vrouwelijke kandidaten, zijn sommige partijen in Nederland ertoe overgegaan om de helft van de kandidatenlijst uit vrouwen te laten bestaan. Op dit moment zijn er 37 procent vrouwen in de Tweede Kamer en is het gemiddelde percentage vrouwelijke raadsleden 26 procent. Wat betreft het aandeel van niet-westerse allochtonen is dat respectievelijk 8 en 3 procent tegenover een percentage in de bevolking van ongeveer 10 procent.³¹ Ook als we naar andere kenmerken als leeftijd en opleiding kijken dan lijkt echte afspiegeling nog een fata morgana.

Bovens (2006) typeerde recentelijk Nederland als een diplomademocratie en vroeg aandacht voor het feit dat laagopgeleiden (volgens hem zo'n vijftig procent van de bevolking) geen deel uitmaken van de besluitvormende organen.³² Bij dit criterium van representatie gaat het dan niet zo zeer om de noodzaak van letterlijke en getalsmatige identificatie, maar om het voldoende laten doorklinken van de opvattingen van laagopgeleiden in de genomen politieke besluiten. Lijphart (1996) schetste al het gevaar dat wanneer er in een samenleving sprake is van een onderklasse die op geen enkele wijze meer betrokken is bij, of zich herkent in de politieke besluitvorming, dus ook niet meer gaat stemmen, politieke vertegenwoordigers deze groepen links (of moeten we tegenwoordig zeggen rechts?) zullen laten liggen, omdat men niet afhankelijk is van hun stem voor herbenoeming.³³ Deze groep is dan in geen enkel representatiemodel terug te vinden.

De geschetste problemen hebben tot nu toe betrekking op het meest geïnstitutionaliseerde deel van de interactie tussen burgers en politici, namelijk verkiezingen. De

vraag is of de representativiteit beter is als we kijken naar de talloze vormen van interactieve besluitvorming zoals die de laatste jaren, met name op lokaal niveau, tot stand zijn gekomen. Kort en bondig is het antwoord: nee. Colleges van B&W, Gemeenteraden en Gemeentelijke diensten besteden bitter weinig aandacht aan de representativiteit. Voor een onderzoek in 2003 naar de representativiteit in tien als geslaagd bekend staande cases van interactieve beleidsvorming, moest ik terugvallen op notulen en interviews met betrokkenen, omdat nergens was bijgehouden hoeveel en wie de participanten waren. Uit dit en ander evaluatieonderzoek komt duidelijk naar voren dat een goede afspiegeling geen of bitter weinig aandacht krijgt. Gemeenten zouden veel meer moeite moeten doen, bijvoorbeeld door expliciet migrantenorganisaties te vragen participanten te leveren. Gebeurt dat niet dan blijkt, zoals Wille stelt op basis van een evaluatie van interactieve projecten in vijf gemeenten dat: "Vrouwen, jongeren, etnische minderheden en lager opgeleiden vaak sterk ondervertegenwoordigd zijn bij interactieve beleidsvorming."³⁵

INFORMATIE

Naast participatie en representatie, onderscheid ik nog een derde belangrijk aspect van de interactie tussen burger en politici: informatie. Ik maak daarbij onderscheid tussen enerzijds kennis over het proces- en anderzijds kennis binnen het proces van politieke besluitvorming.

Onder kennis over het proces versta ik dan inzicht in hoe in Nederland op de verschillende niveaus politieke besluiten worden genomen en het aanleren van vaardigheden om daaraan deel te kunnen nemen. Zonder dat inzicht en de erop gebaseerde vaardigheden is het erg lastig om politiek actief te zijn. Het is opvallend hoe weinig aandacht politieke vorming kreeg in het debat over de kloof tussen burgers en politici. Pas de laatste jaren staat burgerschapsvorming weer hoog op de politieke agenda, maar dat is vooral een gevolg van de spanningen rond integratie. Zo was 2005 het Europese jaar voor Democratisch Burgerschap en is er in Nederland sinds februari 2006 de wettelijke verplichting dat scholen aandacht besteden aan actief burgerschap in het curriculum. Nieuw is ook de aanbeveling van de Nationale Conventie om een preambule in de Grondwet op te nemen en over de inhoud een breed maatschappelijk debat te organiseren. De preambule vormt volgens de Conventie dan de kern van de Nederlandse politieke identiteit.³⁶

Hoe belangrijk kennis van de staatsinrichting van Nederland ook is, bij de interactie tussen burgers en politici gaat het met name om inzicht in hoe besluiten tot stand komen, hoe men effectief overlegt en onderhandelt en hoe men tot compromisvorming komt. Volgens sommigen hebben we daar een werkwoord voor: polderen. Het woord zegt het al, dat leert men het beste buiten, in de praktijk. Het is dan ook jammer dat interactieve projecten primair worden opgezet om burgers in de gelegenheid te stellen

voor hun eigen belangen op te komen, waardoor er geen aandacht is voor de vormende aspecten van het deelnemen aan dit soort processen. Hoe dan ook, kennis over het proces is belangrijk voor de interactie tussen burger en politici.

Vervolgens is het van belang dat er binnen dat proces ook kennisoverdracht plaatsvindt zodat gekozen vertegenwoordigers en burgers op de hoogte zijn en blijven van elkaars doen en laten en wensen. De overdracht van informatie tussen burgers en politici is sinds de komst van de Informatie Communicatie Technologie, ICT, radicaal veranderd. Vooral de toegang tot het internet is sterk toegenomen, waardoor veel gedigitaliseerde informatie binnen handbereik is gekomen.

Een mooi voorbeeld hiervan is de rol van het internet bij het bepalen van de partijvoorkeur. De twee belangrijkste stemwijzers hadden een week voor de verkiezingen al 4,3 miljoen adviezen afgegeven.³⁷ De gevolgen van dit soort beschikbare informatie zijn groot. Zo blijkt uit onderzoek onder gebruikers van de *Stemwijzer* dat het raadplegen heeft geholpen bij het bepalen van de partijkeuze (46 procent), dat het aanleiding was voor discussies met vrienden en kennissen (43 procent) en dat het heeft gestimuleerd om op zoek te gaan naar andere politieke informatie (43 procent).³⁸

Bij meer complexe issues zullen burgers niet zo snel de moeite nemen zich te informeren over alle voor- en nadelen. Een belangrijk bezwaar van het houden van (lokale) referenda is het feit dat burgers niet alleen moeten stemmen over in enkele zinnen samengeperste alternatieven, maar dat ook nog moeten doen op basis van vaak volstrekt onvoldoende informatie.³⁹ Dit was ook een veel gehoorde klacht bij het referendum over het ontwerp Europese Grondwet.⁴⁰ Ofwel de informatie is moeilijk te verkrijgen, ofwel burgers nemen niet de moeite die te bestuderen.

Een andere nieuwe ontwikkeling is dat politici via websites en weblogs met burgers communiceren. Van Baalen telde in mei 2006, 105 Tweede Kamerleden met een eigen website en 30 met een weblog. Uit haar analyse blijkt dat de Kamerleden de websites vooral gebruiken om contact te leggen met burgers door expliciet te vragen om reacties. Met een weblog wil volgens van Baalen de volksvertegenwoordiger laten zien hoe “hij of zij invulling geeft aan de functie, dat er meer aan de hand is dan de media het volk wil doen geloven en dat hij of zij een gewoon mens is”.⁴¹

En dan is er het opinieonderzoek als instrument waarmee de meningen, opvattingen en wensen van burgers regelmatig worden gepeild. Ook weer door de toepassing van ICT heeft het opinieonderzoek een enorme vlucht genomen. De meeste grotere steden kennen een periodieke stadspeiling of stadsmonitor als hulpmiddel voor beleidsvorming.

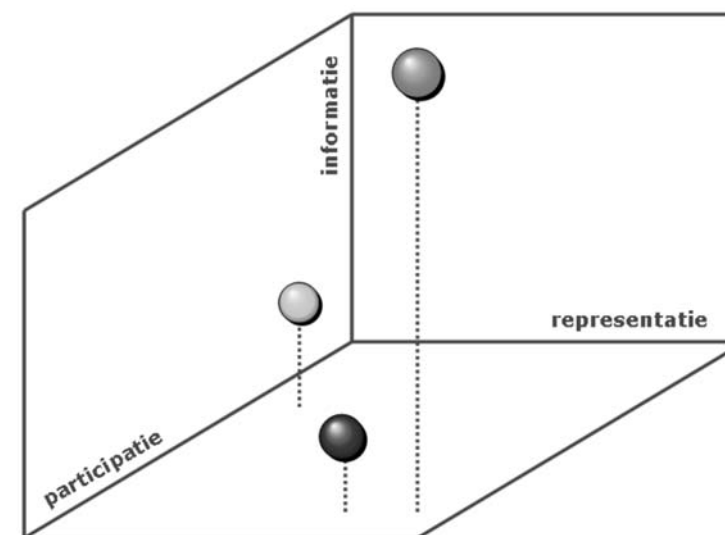
In hoeverre resultaten van opinieonderzoek ook daadwerkelijk invloed hebben op die beleidsvorming, is onduidelijk. Op basis van drie grote opinieonderzoeken op nationaal niveau concludeert Tiemeijer (2006) dat die gering is. Volgens hem lag die invloed eerder op het vlak van de communicatie: de overheid kwam zo onbegrip op het

spoor en gegevens konden “retorisch ingezet worden ter ondersteuning van de beleidslijnen van het departement, bijvoorbeeld door deze in een toespraak of beleidsdocument te verwerken”.⁴² Over de impact van opinieonderzoek op het lokale beleid, zijn geen onderzoeksresultaten bekend.

Deze paar voorbeelden illustreren dat burgers en politici op vele manieren aan informatie kunnen komen. Informatie over elkaar en kennis met betrekking tot de feiten, argumenten en afwegingen op grond waarvan politieke besluiten worden genomen. Kort samengevat: informatie bepaald de intensiteit en de kwaliteit van de interactie tussen burgers en politici.

In het voorgaande heb ik drie wezenlijke aspecten van de interactie tussen burgers en politici kort de revue laten passeren. Dat was geen doel in zichzelf, maar diende ertoe tot een driedimensionaal model te komen waarin belangrijke interactievormen ten opzichte van elkaar kunnen worden ondergebracht. Die ruimte ziet er als volgt uit:

Figuur 2: Driedimensionaal model



Alhoewel het erg verleidelijk is, zal ik hier niet proberen om allerlei vormen van interactie in dit model een precieze plaats te geven. De reden daarvoor is dat we in het voorgaande vaak hebben gezien dat een bepaalde interactie weliswaar bepaalde potenties

met betrekking tot participatie, representativiteit en informatie heeft, maar dat het van de omstandigheden afhangt in welke mate die potenties zich ook manifesteren.

Zo scoort het houden van een referendum bij een grote opkomst hoog op de dimensie participatie, hoog op de dimensie representatie, maar altijd laag op de informatiedimensie. Van allerlei vormen van interactieve beleidsvorming kan worden gezegd dat ze wel de participatie en informatie bevorderen, maar niet de representativiteit. Veranderingen in de werkwijze van parlement en gemeenteraden, zoals het instellen van themacommissies, burgeradviescommissies of het houden van een maandelijks politieke markt of politiek café, zijn met name bedoeld om meer burgers bij de politieke besluitvorming te betrekken en werken dus participatie- en representativiteitsverhogend. En stemwijzers tenslotte zijn er sterk op gericht om het informatieniveau te verhogen en hebben, zoals recent onderzoek van Boogers heeft uitgewezen, ook een positieve invloed op de opkomst en daarmee ook op de representativiteit.⁴³

Er is één plek in het model waar ik mijn rede op wil toespitsen. Dat specifieke deel van de ruimte wordt gekenmerkt door een combinatie van grote participatie, hoge representativiteit en veel informatie. Een vorm van interactie die de potentie heeft om op alle drie dimensies hoog te scoren is de burgerjury, waarin burgers via deliberatie, op grond van informatie en het bevragen van ter zake deskundigen tot een oordeel komen over een te nemen besluit.

Ik zal eerst ingaan op deze vorm van deliberatieve democratie, waarna het tijd is om de resultaten van een onlangs in Amsterdam gehouden burgerjury met u te bespreken.

DELIBERATIEVE DEMOCRATIE

Zoals ik al eerder zei, in een participatieve democratie gaat het behalve om deelname van zo veel mogelijk burgers, ook om de manier waarop besluiten worden genomen, namelijk het door middel van onderlinge discussies komen tot consensus. Dat laatste aspect is de afgelopen twintig jaar uitgewerkt onder de naam deliberatieve democratie.⁴⁴

Bij deliberatieve democratie gaat het er om, net als bij representatieve en directe democratie, te komen tot gezaghebbende besluitvorming. De manier waarop verschilt echter sterk. De besluitvorming dient gebaseerd te zijn op overleg, waarin preferenties en waarden van burgers ten volle tot hun recht komen. De combinatie van argumenten en discussie moet er voor zorgen dat alternatieven worden ontwikkeld en op hun merites worden onderzocht.

Het begrip deliberatieve democratie is onderwerp van veel theorievorming en beschouwingen, maar zou in schoonheid ten onder gaan als er geen praktische uitvoering aan zou kunnen worden gegeven. In de praktijk is er een aantal varianten van deliberatieve democratie uitgewerkt. Ik heb het dan over bijvoorbeeld de burgerjury, het burgerforum of de deliberatieve peiling. Engelse collegae hebben het dan verder nog over 'consensus conferences' en Duitse wetenschappers over de 'Planungszelle'.⁴⁵

Fishkin van de Universiteit van Texas was initiatiefnemer van tal van 'deliberative polls' waaraan tussen de 250 en 600 deelnemers meededen. Deze groepen representeerden de populatie met betrekking tot de belangrijkste demografische kenmerken. Een gewone opiniepeiling achterhaalt de mening van burgers met betrekking tot issues waarover zij geen of weinig informatie hebben. Een deliberative poll peilt de mening van burgers die in de gelegenheid zijn gesteld om informatie over het issue in hun oordeelsvorming te betrekken en er met anderen over te hebben gedelibereerd. Fishkin concludeert op basis van tientallen deliberatieve peilingen gehouden in Engeland en in de Verenigde Staten, dat het mogelijk is om begrip en respect te creëren bij mensen van zeer uiteenlopende achtergronden die er verschillende meningen op na houden. Verder stelt hij dat het deelnemen aan de groepsdiscussies vooral een positief effect heeft op het informatie- en kennisniveau van de deelnemers, maar ook tot meer betrokkenheid en politiek zelfvertrouwen leidt. Een derde conclusie is dat de deelnemers hun mening kunnen veranderen en tot nieuwe standpunten kunnen komen. Andere voordelen zijn nog de herverdeling van informatie over de deelnemers en dat het deliberatieve proces zorgt voor minder egoïstische claims. Anders gezegd, het verkleinen van het zogenaamde NIMBY-effect. Dit komt omdat er meer argumenten gericht op het collectieve publieke belang worden gebruikt om andere deelnemers te overtuigen.⁴⁷

Nadelen zijn dat vaardigheden (welbespraaktheid) ongelijk verdeeld kunnen zijn over de deelnemers waardoor sommige argumenten sterker zullen doorklinken. Een ander nadeel is dat deelnemers niet altijd gelijke middelen aangereikt krijgen om bepaalde standpunten uiteen te zetten, bijvoorbeeld door tijdgebrek of procedureregels tijdens de discussie. Ook kan het zijn dat bepaalde standpunten meer waarde krijgen door verschillen in de kwaliteit van de getuigenissen.⁴⁸

Bij al deze vormen is het van belang dat de groep burgers representatief is, waarbij twee soorten representativiteit kunnen worden onderscheiden. Het meest bekend is de statistische representativiteit, waarbij elke relevant geachte groep in de populatie proportioneel is vertegenwoordigd. Zeker bij kleine 'steekproeven' is het gauw onmogelijk om daar perfect aan te voldoen. Daarom is het belangrijk om bij een burgerjury, die meestal beperkt blijft tot maximaal vijftig personen, de groep burgers zo samen te stellen dat ze in ieder geval een doorsnede van de populatie vormt. Op die manier is er ten minste één persoon van elke voor het onderwerp van besluitvorming relevant geachte groep aanwezig. Een representatieve doorsnede betekent dan dat we niet veel kunnen zeggen over het relatieve gewicht van elke groep, maar het garandeert wel dat in een jury of panel met een geringe omvang voldoende diversiteit aanwezig is en de discussie vanuit velerlei perspectief kan worden gevoerd.

Bij een burgerjury vindt die discussie plaats op basis van ter zake doende, juiste en naar voor en tegen gebalanceerde informatie, die meestal vooraf ter beschikking wordt gesteld. Tijdens de bijeenkomst zelf heeft men verder de mogelijkheid om deskundigen

en belanghebbende getuigen aan te horen en te ondervragen. De discussie zelf vindt meestal plaats in een aantal subgroepen van hoogstens vijftien personen, geleid door neutrale, professionele gespreksleiders. Het is de bedoeling dat elke groep door middel van discussie en overleg naar een eindoordeel convergeert. Unanimititeit zou daarbij ideaal zijn, maar ook een meer genuanceerde uitkomst behoort tot de mogelijkheden. Aan het einde van die bijeenkomsten worden onder leiding van de algemene voorzitter de opvattingen van de groepen tot het gezamenlijke eindoordeel samengevat. De uitkomst is een concreet besluit of aanbevelingen in de vorm van een juryrapport.

Tenslotte spelen de media een belangrijke rol in het informeren van burgers die zelf niet in de jury zitting hebben. Het idee is dat ook deze burgers in het algemeen eerder bereid zullen zijn het besluit van de jury te accepteren, omdat zij in de juryleden mensen als zichzelf herkennen.

BURGERJURY IN AMSTERDAM

Anderhalve maand geleden kwam in Amsterdam een burgerjury bijeen. Deze burgerjury van 54 personen was opgezet volgens de hierboven geschetste procedures. Bovendien heeft er uitgebreid onderzoek plaatsgevonden, gericht op allerlei aspecten van het deliberatieproces. De burgerjury in Amsterdam had als onderwerp een uitgebreide verzameling maatregelen die de gemeente Amsterdam overweegt om de luchtkwaliteit in de stad drastisch te verbeteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verplichtstellen van roetfilters of om het drastisch verhogen van de parkeertarieven. De afzonderlijke maatregelen waren in drie pakketten ondergebracht en de jury moest tot een oordeel over elk pakket komen.

De uitvoering van een volledige burgerjury zoals die in Amsterdam, vergt bijzonder veel voorbereiding en afstemming van de drie pilaren waarop zo'n onderneming rust. Aan één kant de gemeente Amsterdam waarmee ik gemakshalve allerlei diensten, individuele ambtenaren en verantwoordelijke wethouders samenvat. Aan een andere kant de onderzoekers van de Radboud Universiteit die de essentie van een burgerjury zoveel mogelijk trachtten te verwezenlijken en door middel van ondervraging en waarneming bruikbare data wilde verzamelen. Alhoewel zowel de gemeente Amsterdam als de Radboud Universiteit hetzelfde doel hadden, namelijk een geslaagde burgerjury, zou het overdreven zijn om te stellen dat zij daarbij steeds hetzelfde voor ogen hadden. Het uitzicht vanuit een ivoren wetenschappelijke toren en vanuit de ambtelijke- en politieke realiteit wil nogal eens verschillen. Met name het samenstellen van informatie die aan hoge eisen van begrijpelijkheid, relevantie, volledigheid en balans dient te voldoen en het formuleren van de zogenaamde "charge" (datgene waarover de jury een uitspraak doet) heeft, mild gezegd, nogal wat voeten in de aarde gehad. Des te opmerkelijker dat alles uiteindelijk zeer goed is verlopen. En dan is er nog de derde poot: de organisatie

die zorgde voor de logistiek en de bemensing van een aantal cruciale functies, zoals moderatoren en dagvoorzitter.

Ik geef hier deze korte schets om duidelijk te maken dat de burgerjury in Amsterdam, zoals alle burgerjury's waar ook ter wereld, zich voortdurend en weerbarstig aan de theorie probeerde te onttrekken. Het vertalen van de zo consistent en eloquent geformuleerde theorieën, is vaak een barre, zij het avontuurlijke, tocht door terra incognito. Het lijkt mij hier de juiste gelegenheid om theorie en praktijk meer op elkaar te betrekken. Dat is des te belangrijker omdat, afgaande op de vele publicaties over het onderwerp burgerjury's, de balans tussen theorie en praktijk wel erg ver naar de theoretische beschouwingen is doorgeslagen. Men zou bijna vergeten dat een lid van een burgerjury een mens van vlees en bloed is en dat is niet precies hetzelfde als een goed geïnformeerde actor die op basis van deliberatie tot consensus over een 'charge' komt. Nee, het is mevrouw Jansen die met de nodige spanningen en verwachtingen op zaterdagmorgen 25 november 2006 al vroeg tegen de storm in naar Hotel Krasnapolsky fietst, die zich afvraagt of zij de toegestuurde informatie wel voldoende heeft bestudeerd, zich wat zorgen maakt over haar optreden in het openbaar en twijfelt of ze nog op tijd zal zijn om Treesje na het voetballen op te halen.

Om het verschil tussen theorie en praktijk duidelijk te maken zal ik een aantal van de resultaten die mijn onderzoek rond de Amsterdamse burgerjury heeft opgeleverd, in termen van het theoretische driedimensionale model bediscussiëren.

Allereerst de informatie. Uitgaande van de vragen waarover de juryleden zich moesten buigen, werd een informatiemap samengesteld waarin mogelijke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in Amsterdam en essentiële achtergrondinformatie was opgenomen.

Op de dag zelf kwamen getuigen en deskundigen nog aan het woord om zoveel mogelijk aanvulling te geven, bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van het midden- en kleinbedrijf, iemand van het Milieucentrum en een arts van de GGD. De juryleden konden ter verduidelijking vragen stellen aan deze getuigen en deskundigen. Daarmee werd een situatie gecreëerd die heel hoog op de informatiedimensie van mijn model scoort. Men zou kunnen zeggen dat de burgerjuryleden in vergelijking met gemeenteraadsleden in een ruimer tijdsbeslag en op basis van meer informatie en zeker zonder fractiediscipline, tot hun oordeelsvorming konden komen.

De empirische vraag is nu natuurlijk in hoeverre al die informatie in de ogen van de juryleden ook functioneel was. Op grond van vragenlijsten die zowel aan het begin als aan het einde van de dag door de juryleden werden ingevuld, kom ik tot de volgende conclusies.

Aan het begin van de burgerjury zei:

- 92 procent dat men de informatie vooraf goed had bestudeerd
- 89 procent dat de informatie duidelijk tot heel duidelijk was
- 81 procent dat de informatie bij hun meningsvorming had geholpen of zelfs onmisbaar was geweest

Na afloop meende

- 65 procent dat de informatie een nuttige rol had gespeeld bij de groepsbesprekingen
- 61 procent dat de presentatie van de deskundigen de discussie in de groep goed had geholpen

De aangeboden informatie heeft dus in de aanloop tot de burgerjury een belangrijke rol gespeeld, terwijl ook tijdens de dag zelf nog een ruime meerderheid het belang van de aanvullend door de getuigen/deskundigen gepresenteerde informatie heeft ervaren.

Wat de tweede dimensie, de representativiteit, betreft, ligt het wat ingewikkelder. Als ik mij concentreer op de afspiegeling, dan gaat het er dus om in hoeverre de achtergrondkenmerken en beleidsvoorkeuren van gekozenen overeenkwamen met diegene die zij representeren.

In hoeverre voldeed de Amsterdamse burgerjury daaraan? Kort samengevat: de leden van de jury vormden in de meeste opzichten een redelijke afspiegeling. De belangrijkste statistische vertekening bestond uit een te laag percentage lager opgeleiden en een te kleine vertegenwoordiging van allochtonen. Alle belangrijke maatschappelijke groepen waren echter vertegenwoordigd, zodat zeker wel van een goede doorsnede kan worden gesproken.

De voornaamste reden voor de statistische vertekening was het steekproefkader dat bestond uit het internetpanel van O+S, het onderzoeksbureau van de gemeente Amsterdam. Ondanks het feit dat wij daaruit een naar alle belangrijke kenmerken gestratificeerde steekproef hebben getrokken, bleef de genoemde bias tot op zekere hoogte bestaan. Dat houdt een waarschuwing in voor toekomstige burgerjury's: ondanks de hoge kosten, beknipt niet op de selectie van de leden van de burgerjury.

Blijft tot slot het aspect van de participatie. Met participatie in engere zin ben ik gauw klaar: de inzet en enthousiasme van de leden van de burgerjury in Amsterdam was in de aanloop tot en tijdens de dag zelf formidabel. Een belangrijke vervolgvraag is echter in hoeverre de participatie er eigenlijk wel toe deed. Met andere woorden: welke gevolgen had een dag lang delibereren eigenlijk voor de meningsvorming van de juryleden.

Laat ik de analyseresultaten op dit punt kort voor u samenvatten.

De juryleden stonden voor de taak zich uit te laten over negen mogelijke maatregelen om de luchtkwaliteit in Amsterdam te verbeteren. Vergelijken we de standpunten vlak voor- en onmiddellijk na de burgerjury, dan blijkt dat men voor vijf van de negen maatregelen significant van mening is veranderd. Voor vier daarvan gaat het om een verandering in de zin van 'meer voor' (of 'minder tegen'). Bij de vijfde verandering gaat het om een negatieve verandering: na een dag delibereren daalde de aanvankelijke steun voor het versneld invoeren van betaald rijden behoorlijk en sloeg om tot een gemiddeld negatief oordeel. Dat kwam vooral omdat men aanvankelijk individueel wel heil zag in die maatregel, maar tijdens de discussies steeds meer oog ging krijgen voor de ongewenste sociale aspecten ervan. Invoering zou vooral voor minder draagkrachtigen onevenredig zwaar uitpakken. Afgezien van de inhoudelijke consequenties die dat wellicht voor de politieke besluitvorming heeft, kan men stellen dat het houden van een burgerjury duidelijk effect heeft op de meningsvorming van burgers.

Rest mij nog een ander aspect van de participatie te belichten, namelijk in hoeverre het bijstellen van iemands mening samenhangt met hoe men het hele proces beleeft. Stellen timide juryleden hun oordeel sneller bij dan diegenen die de discussies domineren of zetten zij juist hun hakken in het zand? Passen mensen die overtuigd zijn van de waarde van een burgerjury hun mening sneller aan dan zij die er terughoudender over denken?

De analyse van de uitgebreide vragenlijst die de juryleden onmiddellijk na de bijeenkomst invulden, kan ik hier verrassend kort samenvatten. De samenhang tussen de mate waarin men van mening verandert en vrijwel alle opvattingen die men over aspecten van het deelnemen aan de burgerjury had, is niet significant. Ik kom tot de voorzichtige conclusie dat herziening van meningen op grond van geïnformeerde deliberatie niet erg samenhangt met de verschillende manieren waarop men als jurylid opereert. En daarmee is de instrumentele waarde van de burgerjury aangetoond.

In mijn betoog heb ik noodgedwongen en vaak erg kort door de bocht, nogal wat samengevat: vormen van democratie, dimensies van de democratische ruimte, theoretische aspecten van deliberatieve democratie, achtergronden en empirische uitwerking van een burgerjury. Nog verder samenvatten zou het soortelijk gewicht ontoelaatbaar verhogen. Laat ik mij daarom beperken tot een slotopmerking.

Op grond van de eisen die men in toenemende mate is gaan stellen aan het participatieve karakter van onze democratie en de kwaliteiten die juist een burgerjury op dat punt heeft, meen ik dat het van belang is dat het instrument verder wordt ontwikkeld. Vooral de empirische aspecten zouden verder moeten worden onderzocht, hetgeen zou moeten uitmonden in een handleiding waar men in de praktijk mee aan de slag kan. Dit om te voorkomen dat theorievorming en praktijk nog verder uit elkaar komen te liggen. Het is mijn voornemen om die kloof kleiner te maken.

DANKWOORD

Aan het slot gekomen van mijn oratie wil ik allereerst de leden van het College van Bestuur bedanken voor het vertrouwen dat zij in mij stellen door mijn benoeming tot hoogleraar aan deze universiteit. Dank evenzeer aan alle anderen die aan mijn benoeming hebben meegewerkt, met name de decaan van de Faculteit der Managementwetenschappen, Hans Mastop en de voorzitter van de sectie Bestuurskunde en Politicologie, Bob Lieshout.

Maar mijn dank gaat ook een stuk verder terug in de tijd, naar de tijd dat ik mijn opleiding genoot op een voor Nederland unieke plek, de vakgroep Methoden en Technieken van Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de subfaculteit Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Uniek omdat men daar in twee hoofdvakken kon afstuderen: Politicologie in de toen nog zeer brede zin van het woord en Methoden van Onderzoek.

In de slagschaduw van Rob Mokken namen Wijbrandt van Schuur, Frans Stokman, Cees van der Eijk en Kees Niemöller mij figuurlijk en soms ook letterlijk onder hun bekwame en inspirerende vleugels.

Daarna werd mijn belangstelling voor de Nederlandse politiek sterk aangewakkerd en gevormd in Leiden, met name door mijn promotor, Hans Daalder, die ik daar nog steeds dankbaar voor ben.

Het laatste deel van mijn hink-stap-sprong door de Nederlandse universiteiten bracht mij in Nijmegen, waar vooral Jan van Deth mij, op zijn eigen bevlogen manier, een stuk verder heeft gebracht.

Tot zover heb ik alleen mannen genoemd. Hebben vrouwelijke wetenschappers dan geen rol gespeeld in mijn carrière? Wij weten dat het er nog steeds niet veel zijn, althans aan de top, maar gelukkig hebben tal van vrouwelijke wetenschappers, in binnen- en buitenland, mijn pad gekruist. Als criticaster, als inspiratiebron, als medeorganisator van congressen en workshops, als medeonderzoeker en als goed gezelschap. Een aantal van jullie zijn vandaag aanwezig, Jantine Oldersma, Hella van de Velde, Joyce Outshoorn, Kathy Davis, Mieke Verloo, Anna van der Vleuten. Dank jullie wel en weet dat voortzetting van deze samenwerking voor mij erg belangrijk is.

Datzelfde geldt voor de collega's van de leerstoelgroep Politicologie. Jullie wil ik bedanken voor alle collegialiteit en het klimaat dat onontbeerlijk is voor onderwijs en onderzoek van hoge kwaliteit.

En dan natuurlijk de studenten. Het zou overdreven zijn te stellen dat ik het alleen maar voor jullie zou doen. Maar de wisselwerking tussen ons is niet alleen essentieel voor universiteit en wetenschap. Het is voor mij tevens een voortdurende bron van inspiratie en voldoening.

Tenslotte bijzondere dank van een heel andere orde. Voor alles aan mijn ouders. Hun voorbeeld en steeds weer uitgesproken trots over mijn prestaties waren en zijn van onschatbare waarde. Wie mij kent weet hoe belangrijk mijn persoonlijke omgeving voor mij is. Ik prijs mij dan ook zeer gelukkig met de warmte, de vriendschap en de steun die ik in zo grote mate krijg van mijn familie, vrienden en partner. Ik dank jullie allen daarvoor zeer.

Ik heb gezegd.

NOTEN

- 1 Zie de webpagina home.casema.nl/wilshut/ahwn.htm. De volledige tekst van het pamflet is hierop gezet door de heer A. Wilschut, docent aan de Educatieve Faculteit Amsterdam.
- 2 Aristotle, *Aristoteles Politica*, vertaald en geredigeerd door W.D. Ross, Oxford Clarendon, 1978.
- 3 Hendriks, F., *Vitale Democratie*, Theorie van democratie in actie, Amsterdam University Press, 2006, p.41.
- 4 Zie Tiemeyer, W.L., *Het geheim van de burger. Over staat en opinieonderzoek*, Aksant, Amsterdam, 2006, pp.28,29.
- 5 Rousseau, J., *Het maatschappelijk verdrag of beginselen der staatsinrichting*, 1762 (Uitgave Boom, 1995).
- 6 Zie Loots, J., *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*. Wereldbibliotheek 2004. Illustratie voorplaat 'Wat de heeren wijzen, Moeten de gekken prijzen', uit: *De Vrijheid*. Algemeen Nederlandsch Weekblad, 14-9-1921.
- 7 Habermas, J., *The Theory of Communicative Action*. Beacon Press, Boston, 1984; J. Elster, (ed.), *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 1998; J. Fishkin, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1995.
- 8 Roosendaal, J., *Inleiding bij de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1798*, Uitgeverij VanTilt, 2005, pp.17-26.
- 9 Motie ingediend door het Kamerlid W. Willems, aangenomen op 22 december 1993 onder nummer 21427 100. Zie ook Enthoven, G., 'Representatief en participatief. Een tussenbalans na 10 jaar interactief besturen', in: *Bestuurskunde*, maart 2005, nr.2, pp.21-29.
- 10 Regeerakkoord, 1998, par. VII, Kwaliteit van het Bestuur, 1998, p.69.
- 11 *Werken aan Vertrouwen. Een kwestie van aanpakken*. Strategisch Akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD, p.24, 2002.
- 12 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Staat van Onze Democratie* 2006, Den Haag, 2006, p.142.
- 13 Sociaal Cultureel Planbureau, *De Sociale Staat van Nederland* 2005, SCP, Den Haag, p.348.
- 14 Dutch Parliamentary Election Study 2002-2003.
- 15 Dalton, R., W. Burklin and A. Drummond, 'Public opinion and direct democracy', in: *Journal of Democracy*, vol. 12, no. 4, 2001, p.148.
- 16 Sociaal Cultureel Planbureau, *De Sociale Staat van Nederland* 2005, SCP, Den Haag, p.350.
- 17 Elsinga, E., *Politieke Participatie in Nederland*, CT Press, 1985.
- 18 Leyenaar, M., 'Burgerparticipatie en nieuwe vormen van lokale besluitvorming', in: Reynaert, H (ed.), *Nieuwe vormen van bestuur*, Vanden Broele, Brugge, 2005, pp.1-17.
- 19 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- 20 Dekker, P., 'Politieke participatie', in: J. Thomassen, K. Aarts en H. van der Kolk (red.) *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998*, SDU, 2002, pp.77-92.
- 21 Dutch Parliamentary Election Study 2002-2003.
- 22 Sociaal Cultureel Planbureau, *De Sociale Staat van Nederland* 2005, SCP, Den Haag, p.349.
- 23 Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, *Dualisme en Lokale Democratie*, Samson, 2000.
- 24 Boogers, M., P.W. Tops en A. de Vries, *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?*, Den Haag, VNG-uitgeverij, 2005, p.38.

- 25 Edelenbos, J. en R. Munnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming*, Lemma, 2001, pp.242-243.
- 26 Kamerstuk 28869, 2003-2004.
- 27 Wille, A., 'Kamervragen en de dagelijkse dwang van politieke controle', in: *Bestuurswetenschappen*, jrg.59, nr.5, 2005, pp.406-430.
- 28 Andeweg, R. and J. Thomassen, 'Modes of Political Representation: Toward a New Typology', in: *Legislative Studies Quarterly*, XXX, 4, November 2005, p.509.
- 29 Ibid, pp.514-522.
- 30 Leyenaar, M., *Political Empowerment of Women. The Netherlands and Other Countries*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004.
- 31 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Allochtonen in Nederland*, CBS, 2004, p.78.
- 32 Bovens, M., 'De groeiende kloof in de diploma-democratie', in: *NRC Handelsblad*, 9 december 2006, p.17.
- 33 Lijphart, A., 'Compulsory voting is the best way to keep democracy strong', in: *Chronicle of Higher Education*, 43, 1996, p.8.
- 34 Leyenaar, M. en B. Niemöller, *Lokale Beleidsbeïnvloeding in 2003: een gender analyse van de participatie van burgers*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocumenten no. 297, Voorburg, 2003.
- 35 Wille, A., 'Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces', in: Edelenbos en Munnikhof (red.), 2001, pp.87-100.
- 36 Nationale Conventie, *Hart voor de Publieke Zaak*, Den Haag, 2006, pp.42,43.
- 37 NRC/Handelsblad, 15 november 2006.
- 38 Boogers, M., *Enquête bezoekers Stemwijzer*, Universiteit van Tilburg, 2006.
- 39 Praag, Ph., van, 'Hoe serieus nemen we de burger?', in: P. Tops en F. Hendriks (eds.), *De Stad in spagaat. Institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Van Gorkum, Assen, 2000.
- 40 Website Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beantwoording vragen van SP-kamerlid Van Bommel door Minister Pechtold, dd. 23 mei 2005.
- 41 Baalen, C. van, 'De waarde van het weblog. Tweede Kamerleden en het digitale dagboek', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2006, Boom, Amsterdam, 2006, pp.43-54.
- 42 Tiemeijer, W.L., *Het geheim van de burger. Over staat en opinie onderzoek*, Aksant, Amsterdam, 2006, p.444.
- 43 Boogers, M., *Enquête bezoekers Stemwijzer*. Universiteit van Tilburg, 2006.
- 44 Zie noot 7.
- 45 Zie bijvoorbeeld Smith, G. and C. Wales, 'Citizens' Juries and Deliberative Democracy', in: *Political Studies*, 48, 2000, pp.51-65; P. Dienel, 'Die Planungszelle', in: *American Political Science Review*, vol.74, no.3, 1980, pp. 839-840.
- 46 Fishkin, J., *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven/London, 1995.
- 47 Fearon, J.D., 'Deliberation as Discussion', in: J. Elster, (ed.), *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.44-68.
- 48 Gambetta, D., 'Clarol: An essay on Discursive Machismo', in: J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp.19-34.